



COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL DECRETO QUE DISPONE LA APLICACIÓN PROVISIONAL DE UN TRATADO INTERNACIONAL, ANTES DE QUE SE SURTA SU PERFECCIONAMIENTO. DICHA APLICACIÓN PROVISIONAL ES EXCEPCIONAL Y SOLO PUEDE REFERIRSE A TRATADOS DE NATURALEZA ECONÓMICA Y COMERCIAL, ACORDADOS EN EL ÁMBITO DE ORGANISMOS INTERNACIONALES QUE ASÍ LO DISPONGAN

EXPEDIENTE D-9869 - SENTENCIA C-280/14 (Mayo 8)
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

1. Norma acusada

DECRETO N° 1523 DE 18 DE JULIO DE 2013

Por el cual se da aplicación provisional al "Acuerdo Comercial entre Colombia y el Perú, por una parte, y la Unión Europea y sus Estados Miembros, por otra", firmado en Bruselas, Bélgica, el 26 de junio de 2012"

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 224 de la Constitución Política, y

CONSIDERANDO:

Que en uso de las facultades establecidas en el artículo 189, numeral 2, de la Constitución Política, el Gobierno Nacional suscribió el "Acuerdo Comercial entre Colombia y el Perú, por una parte, y la Unión Europea y sus Estados Miembros, por otra", firmado en Bruselas, Bélgica, el 26 de junio de 2012;

Que el numeral 3 del artículo 330 del precitado Acuerdo establece la posibilidad de aplicarlo de forma provisional, íntegra o parcialmente. Para estos efectos, cada Parte notificará el cumplimiento de los procedimientos internos exigidos para la aplicación provisional de este Acuerdo al Depositario y a todas las otras Partes. La aplicación provisional del Acuerdo entre la Parte UE y un País Andino signatario, comenzará el primer día del mes siguiente a la fecha de recepción por el Depositario de la última notificación por parte de la Parte UE y el respectivo País Andino signatario;

Que el artículo 224 de la Constitución Política de Colombia, establece que el Presidente de la República puede dar aplicación provisional a los tratados de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos internacionales que así lo dispongan;

Que Colombia y la Unión Europea son miembros fundadores de la Organización Mundial del Comercio y que al amparo de los artículos XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994 y V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) han decidido profundizar sus relaciones comerciales mediante la adopción del Acuerdo Comercial entre Colombia y el Perú, por una parte, y la Unión Europea y sus Estados Miembros, por otra, firmado en Bruselas, Bélgica, el 26 de junio de 2012;

Que en el texto del preámbulo y en el artículo 5° del "Acuerdo Comercial entre Colombia y el Perú, por una parte y la Unión Europea y sus Estados Miembros, por otra", las Partes afirman y convienen en desarrollar los derechos y obligaciones establecidos en el Acuerdo de Marrakech por el que se funda la Organización Mundial del Comercio;

Que los Anexos 1A Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías, 1B Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, 1C Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, forman parte integral del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio;

Que el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994, es parte integral del Anexo 1A Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio;

Que el Honorable Congreso de la República aprobó el Proyecto de ley número 133 de 2012 Senado, número 238 de 2012 Cámara, por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo Comercial entre Colombia y el Perú, por una parte, y la Unión Europea y sus Estados Miembros, por otra", firmado en Bruselas, Bélgica, el 26 de junio de 2012;

Que mediante nota verbal del 27 de febrero de 2013, el Consejo de la Unión Europea notificó a Colombia del cumplimiento de la Unión Europea de los requisitos exigidos para la aplicación provisional del "Acuerdo Comercial entre Colombia y el Perú, por una parte, y la Unión Europea y sus Estados Miembros, por otra", firmado en

Bruselas, Bélgica, el 26 de junio de 2012, con excepción de los artículos 2º, 202 párrafo primero, 291 y 292 del mismo;

Que por todo lo expuesto, dará aplicación provisional a los compromisos adquiridos en el citado "Acuerdo Comercial entre Colombia y el Perú, por una parte, y la Unión Europea y sus Estados Miembros, por otra", firmado en Bruselas, Bélgica, el 26 de junio de 2012, con excepción de los artículos 2º, 202 párrafo primero, 291 y 292;

DECRETA:

Artículo 1º. Aplíquese provisionalmente el "Acuerdo Comercial entre Colombia y el Perú, por una parte, y la Unión Europea y sus Estados Miembros, por otra", firmado en Bruselas, Bélgica, el 26 de junio de 2012, salvo lo dispuesto en los artículos 2º, 202 párrafo primero, 291 y 292.

Artículo 2º. En los términos del numeral 4 artículo 330 del precitado Acuerdo, cuando se aplique provisionalmente una disposición del Acuerdo, cualquier referencia en la misma a la fecha de entrada en vigor del Acuerdo se entenderá como la fecha a partir de la cual comience la aplicación provisional.

Artículo 3º. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y surte efectos a partir del 1º de agosto de 2013.

2. Decisión

Primero.- Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** del Decreto 1513 de 2013 *"por el cual se da aplicación provisional al Acuerdo Comercial entre Colombia y el Perú, por una parte, y la Unión Europea y sus Estados Miembros, por otra, firmado en Bruselas, Bélgica, el 26 de junio de 2012"*.

Segundo.- La **INEXEQUIBILIDAD** que se declara mediante esta sentencia comenzará a producir efectos seis (6) meses después, a partir de la fecha de la presente providencia.

3. Síntesis de los fundamentos

En primer término, la Corte debía determinar si en virtud de la facultad residual del Consejo de Estado de ejercer el control respecto de los decretos expedidos por el gobierno nacional, cuyo conocimiento no esté expresamente asignado a esta Corporación, la Corte carece de la competencia para asumir el conocimiento de la demanda instaurada contra el Decreto 1513 de 2013, o si, pese a que los decretos que ordenan la aplicación provisional de un tratado internacional no se encuentran dentro del listado de actos normativo cuyo control está asignado a este tribunal en el artículo 241 de la Carta Política, es asimilable a algunas de las categorías normativas allí previstas. Al respecto, la jurisprudencia ha señalado que la Corte Constitucional es competente para determinar la exequibilidad de los actos normativos comprendidos dentro de las categorías previstas en el artículo 241 de la Carta Política y de aquellos otros actos que les sean asimilables en virtud de su contenido, efectos y función dentro del sistema de fuentes del derecho.

En el caso concreto, el acuerdo entre los Estados de dar aplicación provisional a un tratado y los decretos que reproducen este compromiso, cumplen una función análoga a la que tienen los tratados internacionales y las leyes aprobatorias de estos tratados y en consideración de la cual se asignó el control constitucional a esta Corporación. En efecto, la Constitución de 1991 radicó en cabeza de la Corte Constitucional la revisión de los acuerdos celebrados entre Colombia y otros sujetos de derecho internacional que implicaran la adquisición de nuevos compromisos u obligaciones frente a otros Estados o frente a la comunidad internacional, así como de los actos normativos mediante los cuales se incorpora al derecho interno y se materializa este compromiso internacional. En la hipótesis propuesta, los acuerdos entre Colombia y otros Estados de anticipar la aplicación de los convenios y los decretos que dan la respectiva orden en el derecho interno se asimilan para efectos del control constitucional, respectivamente, a los tratados internacionales y a las leyes aprobatorias de los mismos.

Por este motivo, para efectos de determinar el órgano competente para efectuar el control constitucional, el Decreto 1513 de 2013 es equiparable a las leyes aprobatorias de los tratados internacionales, en cuanto materializa en el derecho interno el acuerdo entre Colombia y la Unión Europea de hacer entrar en vigencia de manera anticipada, mientras se surten los procedimientos necesarios para el perfeccionamiento del acuerdo. En consecuencia, la Corte determinó que es competente para resolver las pretensiones de la presente demanda en relación con la constitucionalidad del Decreto 1513 de 2013, con fundamento en el artículo 241.4 de la Carta Política.

El problema jurídico a resolver consistió en establecer si el Decreto 1513 de 2013 vulnera los artículos 224 y 241.10 de la Carta Política, en la medida en que ordena la aplicación de un tratado internacional sin el cumplimiento de los requisitos constitucionales para este efecto, relacionados con la necesidad del que el tratado internacional objeto de la medida de aplicación, haya sido acordado en el ámbito de una organización internacional.

Habida cuenta que la aplicación provisional de los tratados internacionales implica alterar el procedimiento constitucional regular y ordinario para su incorporación al derecho interno y para su perfeccionamiento, pues en estas hipótesis los referidos acuerdos son aplicados antes de que se surta el proceso de aprobación parlamentaria y el control constitucional, la Corte señaló que la figura de la aplicación provisional debe ser excepcional y solo respecto de tratados de naturaleza comercial y económica y que hayan sido acordados en el ámbito de una organización internacional, como lo establece el artículo 224 de la Constitución, de modo que los actos constitutivos de la referida organización prevean el acuerdo internacional como parte integral de su orden jurídico.

En este caso, la Corporación encontró que, pese a que en los considerados del Decreto 1513 de 2013 se afirma que el tratado suscrito entre Colombia y la Unión Europea fue acordado en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), los tratados bilaterales o plurilaterales de comercio no hacen parte del orden jurídico de la referida organización y aunque están permitidos a la luz del Acuerdo de Marrakech, constituyen una excepción a los principios generales que rigen el comercio mundial relacionados con la igualdad y la no discriminación, la obligación de trato nacional y la cláusula de nación más favorecida. Por este motivo, el decreto 1513 de 2013 no satisface las condiciones previstas en el artículo 224 de la Carta Política para la aplicación provisional de los tratados internacionales, razón por la cual fue declarado inexecutable.

Con este pronunciamiento la Corte Constitucional reiteró la tesis sentada en la sentencia C-132 de 2014, respecto de los requisitos constitucionales que debe cumplir la decisión excepcional del Estado colombiano para poder aplicar de manera provisional un tratado internacional, antes de que se cumplan las etapas para su perfeccionamiento e incorporación al ordenamiento interno, de conformidad con el artículo 224 de la Constitución Política.

4. Salvamentos y aclaración de voto

Los magistrados **María Victoria Calle Correa** y **Gabriel Eduardo Mendoza Martelo** se apartaron de la decisión anterior.

La magistrada **Calle Correa** salvó parcialmente su voto. Consideró que los fallos de inexecutable diferida deben ser excepcionales, en tanto suponen prolongar la ejecutabilidad de normas ya juzgadas por esta Corte como contrarias a la Constitución. Los casos en los cuales es admisible diferir los efectos de una decisión de inexecutable, deben ser entonces determinados con enfoque restrictivo, y serían admisibles sólo cuando se demuestre que los efectos de la inexecutable inmediata generarían afectaciones más graves a la Constitución, que los producidos por la permanencia definida de la norma declarada inexecutable en el ordenamiento colombiano. Esa circunstancia excepcional no se acreditó en este caso, donde se examinaba un decreto, que versaba sobre un asunto comercial, y cuya inexecutable inmediata tenía implicaciones preminentemente particulares. Es posible, según la magistrada, que la Sala se hubiera decantado por diferir los efectos del fallo, debido al carácter internacional de la materia regulada por el decreto. Sin embargo, considera que esta razón, llevada a los demás casos de decretos que inconstitucionalmente apliquen de forma provisional tratados internacionales, tendría la inacceptable consecuencia de convalidar la elusión de los procedimientos constitucionales de incorporación de los acuerdos internacionales.

Por su parte, el magistrado **Mendoza Martelo** explicó que su discrepancia con la decisión de mayoría obedeció a que no comparte las consideraciones esbozadas para llegar a concluir que esta Corte es competente para conocer de demandas de inconstitucionalidad contra actos administrativos como los decretos, dictados por el Gobierno Nacional en ejercicio de las competencias que expresamente le confiere el artículo 224 constitucional que lo habilitan para dar aplicación provisional a los tratados de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos internacionales que así lo dispongan. Sin duda alguna, el

respectivo acto lo emite el Presidente en el ámbito de las funciones administrativas que le vienen asignadas, encaminadas, en este caso, a darle aplicación a una norma constitucional que claramente lo faculta a disponer la vigencia provisional de tratados de la indicada naturaleza. Esa clase de actos administrativos no están enlistados en el artículo 241 constitucional en el que se relacionan, taxativamente, los asuntos de que conoce esta Corporación como órgano encargado principalmente de preservar la vigencia de la Constitución sobre cualquier otra regla de derecho. Por el contrario, todo lleva a concluir que el control constitucional al que debe estar sometido el acto en cuestión debe ejercerlo el Consejo de Estado como máxima instancia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, según las reglas de competencias previstas en el artículo 237 superior, cuyo numeral 2º establece que son atribuciones del Consejo de Estado: "Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional".

Vistas así las cosas, la Corte no debió conocer de la demanda instaurada en este caso contra el Decreto 1513 de 18 de julio de 2013, por el cual se da aplicación provisional al Acuerdo comercial entre Colombia y el Gobierno del Perú, por una parte, y la Unión Europea y sus Estados Miembros, por la otra. El conocimiento del asunto correspondía al Consejo de Estado por vía de la acción de nulidad por inconstitucionalidad de que trata la norma constitucional citada.

Es de advertir que la misma fuerza normativa debe atribuirse a la disposición constitucional acogida en el artículo 224 según la cual los tratados deben ser aprobados por el Congreso, antes de entrar a regir, como aquella que exceptúa de esa regla a los tratados de naturaleza económica y comercial, acordados en el ámbito de organizaciones internacionales, cuya aplicación inmediata puede disponerla el Presidente de la República previo a la revisión del Congreso y de esta Corte.

En este último caso se estaría frente a un acto que debería conocer, en lo que a su avenimiento a la Constitución se refiere, el Consejo de Estado.

Para el magistrado **Mendoza Martelo**, la anterior aclaración cobra importancia por cuanto con ella se destaca la circunstancia de que es por mandato inequívoco de la Constitución que procede excepcionalmente, la vigencia provisional de un tratado en las condiciones ya indicadas, antes de que se produzca su revisión por el Congreso y por esta Corte. El control del acto respectivo en cuanto a si se acompasa o no con la norma que lo autoriza, al no estar asignado a la Corte Constitucional, debe corresponder al Consejo de Estado, en el ámbito de la acción de nulidad por inconstitucionalidad (Art. 237 constitucional). Y es claro que para los efectos de dicho control constitucional, si lo que se quiere es garantizar su eficacia, no cabe duda que la acción de nulidad por inconstitucionalidad es la más apropiada, pues desde la presentación misma de la demanda proceden medidas cautelares de suspensión del acto (Art. 238 constitucional) lo que no está previsto para la acción de inconstitucionalidad que se tramita en la Corte. Al efecto también habría que tener en cuenta que dicha acción de nulidad, por su naturaleza, siempre produce efectos retroactivos en tanto que la de inexecuibilidad, en principio, solo los proyecta hacia el futuro.

En sustento complementario de su posición sobre el punto, el magistrado se remitió a lo que, en idéntico sentido esbozaron, con sólidos argumentos, que obviamente comparto, el Ministerio Público, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Comercio Industria y Turismo.

El magistrado **Mauricio González Cuervo** anunció la presentación de una aclaración de voto relativa a algunas de las consideraciones expuestas como fundamento de la presente sentencia.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta (e)